



宏观研究

【粤开宏观】财税体制与经济发展：
当前制约因素与未来改革方向

2024年04月11日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

电话：010-83755580

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】负利率结束，日本能否从“名义复兴”走向“实际复兴”》2024-04-09

《【粤开宏观】我国就业市场全景图谱与三大重点就业人群分析》2024-04-07

《【粤开宏观】分税制改革30年：评述、问题与未来改革方向》2024-03-27

《【粤开宏观】如何看待“基数效应”和“两年平均增速”》2024-03-25

《【粤开宏观】经济数据“开门红”的亮点与隐忧》2024-03-18

导读

2023年12月中央经济工作会议提出，要积极谋划新一轮财税体制改革。新一轮财税体制改革既是建立现代财税体制的需要，更是更好地推动中国式现代化和高质量发展的需要。财税制度对经济发展极为重要，但当前财税体制与高质量发展的适配性仍显不足。本文分析财税体制存在的问题，并提出新一轮财税体制改革更好地促进高质量发展的方向与建议。

摘要

一、科学合理的财税体制有利于推动经济发展

财税体制与经济发展整体上互相影响，不同发展阶段政府职能的侧重点不同，对应的财政管理体制也不同。财税体制不断改革并适应发展需要，推动了中国经济发展总体持续向好。

一是财税体制确定了政府与市场关系的框架，从而影响了微观市场主体预期与行为。

二是财税体制决定了中央与地方政府间财政关系，保证中央宏观调控能力的同时，通过恰当的财政激励调动地方政府积极性可以更好地促进经济发展。

三是财税体制决定了宏观经济调控政策的实施路径和实施效率，从而影响国家发展战略和经济调控政策的实施效果。

二、当前财税体制在推动经济高质量发展中面临五个不足

一是政府与市场的边界不清晰、不稳定，地方政府过多地干预了市场经济运行，同时承担的兜底责任过多；

二是事权与支出责任划分不合理，地方政府支出责任过重；

三是政府间收入划分不合理，地方政府对土地出让收入等非税收入依赖度过高；

四是税制结构不合理，不利于经济发展方式转变、经济稳定和调节收入分配；

五是纵向财政失衡严重，转移支付规模过大，面临不可持续、效率损失和逆向选择等问题。

三、以新一轮财税体制改革推动经济高质量发展的着力点

一是进一步厘清政府与市场的边界，明确资源配置中市场发挥决定性作用、政府发挥引导作用，进一步释放经济发展潜力；

二是深化事权与支出责任划分改革，强化中央政府职责，减轻地方政府支出压力；



三是优化政府间收入划分，增强地方财政可持续性；

四是通过持续推动税制改革，提高税制服务经济高质量发展的针对性和有效性

五是优化转移支付制度，提高财政资金使用效率

风险提示：经济恢复不及预期、财税体制改革超预期



目 录

一、科学合理的财税体制有利于推动经济发展.....	4
二、当前财税体制在推动经济高质量发展中存在五个不足.....	5
（一）政府与市场的边界不清晰、不稳定，地方政府过多地干预了市场经济运行，同时承担的兜底责任过多.....	5
（二）事权与支出责任划分不合理，地方政府支出责任过重.....	6
（三）政府间收入划分不合理，地方政府对土地出让收入等非税收入依赖度过高.....	6
（四）税制结构不合理，不利于经济发展方式转变、经济稳定和调节收入分配.....	6
（五）纵向财政失衡严重，转移支付规模过大，面临不可持续、效率损失和逆向选择等问题.....	7
三、以新一轮财税体制改革推动经济高质量发展的着力点.....	7
（一）进一步厘清政府与市场的边界，明确资源配置中市场发挥决定性作用、政府发挥引导作用，进一步释放经济发展潜力.....	7
（二）深化事权与支出责任划分改革，强化中央政府职责，减轻地方政府支出压力.....	7
（三）优化政府间收入划分，增强地方财政可持续性.....	8
（四）通过持续推动税制改革，提高税制服务经济高质量发展的针对性和有效性.....	8
（五）优化转移支付制度，提高财政资金使用效率.....	8

图表目录

图表 1： 一般公共预算支出与收入的 GDP 占比变化情况.....	4
图表 2： 我国不同经济发展阶段的经济增长特点.....	5

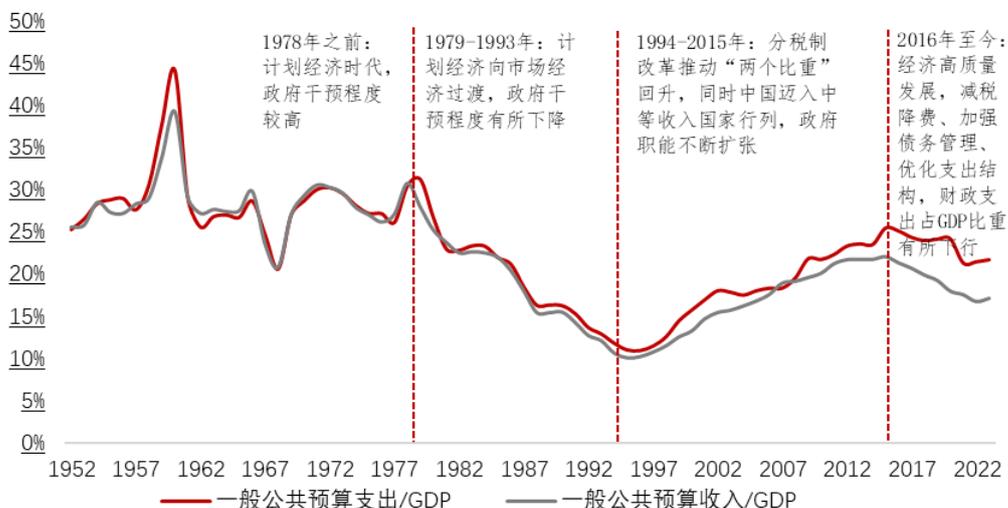


一、科学合理的财税体制有利于推动经济发展

财税体制与经济发展整体上互相影响，不同发展阶段政府职能的侧重点不同，对应的财政管理体制也不同。新中国成立初期，政府需要集中有限财力推动国民经济恢复，实行了“高度集中、统收统支”财政管理体制，其主要特征是财政收入和支出责任均高度集中于中央政府。改革开放后，要推动简政放权，“财政包干制”逐步兴起。20世纪90年代初，社会主义市场经济体制改革目标确立后，政府与市场的边界亟待厘清，迫切需要建立起与市场经济发展相适应的财税管理体制，我国于1994年推行了分税制改革。财税体制不断改革并适应发展需要，推动了中国经济发展总体持续向好。

一是财税体制确定了政府与市场关系的框架，从而影响了微观市场主体预期与行为。财税体制重点约束的是政府行为，从而划定政府与市场的边界。从收入端看，稳定、合理的财税体制能够明确国民收入在政府与微观主体之间的分配关系，稳定微观市场主体的预期，激发微观经济活力。我国于1983和1984年先后进行了两步“利改税”，调整了政府与国有企业的关系，激励国有企业改善生产经营、增加税后利润，从而促进了经济增长。1994年分税制改革的市场经济导向鲜明，通过配套的工商税制改革初步建立了现代税收制度，简化了税制，统一了各类内资企业的税收政策，促进了公平竞争，稳定了企业预期，进一步激发了不同所有制企业的活力。从支出端看，财税体制确定了政府职能范围。计划经济时期政府主导国家资源配置，对经济的干预程度较高，体现在财政支出占GDP的比重较高，而市场经济建设时期政府需要转变职能和角色，让市场发挥资源配置的决定性作用，因此在由计划经济向市场经济的过渡时期，财政支出占GDP的比重逐步下降（见图表1）。

图表1：一般公共预算支出与收入的GDP占比变化情况



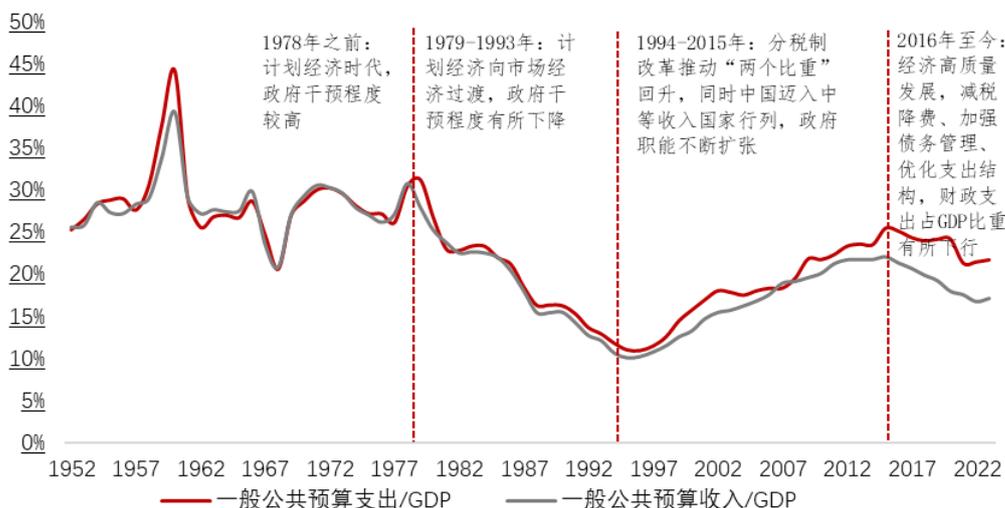
资料来源：《新中国60年统计资料汇编》、《中国统计年鉴（2023）》、财政部、国家统计局、粤开证券研究院。

二是财税体制决定了中央与地方政府间财政关系，保证中央宏观调控能力的同时，通过恰当的财政激励调动地方政府积极性可以更好地促进经济发展。“高度集中、统收统支”的财税体制虽然有利于中央政府发挥宏观调控职能，但其最大的弊端在于地方缺乏财政自主权和经济建设积极性。1978年后随着放权让利改革浪潮的掀起，“财政包干制”应运而生。在“财政包干制”背景下，地方超收收入归地方政府所有，极大地调动了地方政府发展经济、增加财政收入的积极性。但是，“财政包干制”存在两个弊端，长期来看不利于经济增长与稳定。第一，中央政府在财政收入分配中处于不利地位，中央财政收入占比在1985—1993年期间持续下降，宏观调控能力不断被削弱；第二，按照行政隶



属关系划分收入导致地方保护主义盛行，不利于产品和要素流动。1994年分税制改革扭转了这一局面，一方面提高中央财政收入占比并建立中央对地方的税收返还和转移支付制度，使得中央政府的宏观调控能力不断增强；另一方面破除按照行政隶属关系划分收入的做法，增强了地方政府改善地区投资环境、促进地区经济增长的积极性。分税制改革所建立的央地财政关系，是1994—2012年期间我国经济保持相对稳定的高速增长的重要原因之一（见图表2）。

图表2：我国不同经济发展阶段的经济增长特点



资料来源：《新中国60年统计资料汇编》、《中国统计年鉴（2023）》、国家统计局、粤开证券研究院。

三是财税体制决定了宏观经济调控政策的实施路径和实施效率，从而影响国家发展战略和经济调控政策的实施效果。科学合理的发展战略和财税政策如果得不到财税体制的支撑与配合，其执行效果有可能大打折扣。20世纪90年代初，由于“财政包干制”下地方保护主义盛行，使得国民经济协调发展、稳定宏观经济等重大发展战略和宏观调控政策难以贯彻实施。分税制改革后，财政收入划分不再以企业行政隶属关系为依据，抑制了地方保护主义，促进了全国统一市场的形成，同时通过转移支付制度加强了中央权威，确保了国家重大发展战略和宏观经济调控政策的贯彻与实施，我国经济步入高速增长、低波动的黄金时期。分税制改革以来预算管理体制不断完善，财政政策的执行效率不断提升、效果不断增强，使我国经济在1998年亚洲金融危机和2008年全球金融危机中仍保持了较为稳定的经济增长。

二、当前财税体制在推动经济高质量发展中存在五个不足

1994年以来，我国财税管理体制不断调整完善，适应了市场经济发展的需要，极大地促进了经济发展。但是，我国现行财税体制设计仍存在诸多问题，对构建全国统一大市场、推动共同富裕、绿色转型、科技创新、应对人口老龄化等重大战略任务的支撑不足，与经济高质量发展的要求仍有差距，主要体现在以下五个方面。

（一）政府与市场的边界不清晰、不稳定，地方政府过多地干预了市场经济运行，同时承担的兜底责任过多

市场经济环境下，政府应着重解决外部性较强或市场失灵领域的问题，其他大部分问题应由市场机制解决。但近年来，政府有限财力与无限支出责任的矛盾加剧，这在一



一定程度上源于政府与市场的边界不清晰、不稳定。第一，城投公司市场化转型实质性进展缓慢，地方政府隐性债务问题影响经济发展。第二，地方政府为吸引税源采取不规范的减税降费制造税负洼地，不利于市场公平和构建全国统一大市场，也造成企业对生产经营前景的预期不稳定，恶化了经济下行背景下市场信心不足的问题。第三，地方政府对地方国有金融机构的干预不利于资金向生产效率更高的行业或企业流动，降低了金融资源配置效率。第四，“底”的标准与界限不清导致政府承担过多的“兜底”责任和经济社会风险财政化，不利于财政可持续性和国家治理能力的提升。

（二）事权与支出责任划分不合理，地方政府支出责任过重

在中央与地方共同事权较多、长期“中央决策、地方执行”的制度体系、中央对地方的多元目标考核、经济社会风险财政化等因素的共同作用下，地方政府实际支出责任范围不断扩大、支出刚性程度不断上升，加剧了地方财政收支矛盾，不利于地区经济高质量发展。第一，地方财政支出压力增加导致部分地方政府采取弱化公共服务的方式缓解收支矛盾，一定程度上降低了社会福利；虽然“三保”支出在上级转移支付的支撑下有保障，但由于地方财力有限，医疗、教育和养老等公共服务供给数量和质量的提升空间受限，不利于缓解居民后顾之忧，从而影响居民消费意愿和消费结构，制约经济增长和结构转型升级。第二，地方财政支出压力过大导致政府隐性债务风险不断上升，而化债压力下部分地方政府（尤其是区县级政府）既无能力、又无精力聚焦长期经济高质量发展。第三，由于地方政府更加关注局部短期利益，在涉及经济全局利益和长远格局的领域，地方政府的投入与参与积极性不高，大部分事权与支出责任由地方政府执行造成中央政策效果偏离预期，不利于发挥中央总揽全局的宏观调控职能，也不利于整体经济发展质量的提升。

（三）政府间收入划分不合理，地方政府对土地出让收入等非税收入依赖度过高

第一，所得税与增值税两大共享税在“营改增”后成为地方政府最主要的税收收入来源，但由于二者本质上是对流动性较强的税基（资本、劳动力和商品）征税，容易引发地方政府间的恶性税收竞争，扭曲资源配置，不利于构建全国统一大市场。第二，由于共享税对地方政府的财政激励远远弱于100%归属地方的地方税或非税收入，造成了地方财政对非税收入和房地产市场的依赖度较高，不仅降低了地方政府收入质量、削弱了地方财政可持续性，还增加了居民和企业负担、阻碍了地方产业结构升级。第三，政府间收入横向调节机制不健全，数字经济快速发展加剧了税收与税源的背离，导致了区域间税负不平等和资源配置扭曲，不利于区域协调发展。

（四）税制结构不合理，不利于经济发展方式转变、经济稳定和调节收入分配

第一，间接税占比仍然过高，不利于地方政府转变经济发展方式。间接税在地方财政收入中的占比过高，激励地方政府片面追求扩大生产性税基，导致传统行业产能过剩、重复建设等问题，忽视改善居民福祉和刺激消费，不利于地方政府转变经济发展方式。第二，由于间接税大多数以比例税的形式征收，顺周期性明显，间接税占比过高弱化了整体税制的自动稳定器功能，不利于经济稳定。第三，大部分税收直接对企业征收，企业税负感较重。直接对企业征收的税收占比在90%以上，且占比较大的流转税并不能完全转嫁出去，使企业税负感较重，不利于释放企业活力。第四，个人所得税和财产税等直接税占比过低，不利于调节收入分配和实现共同富裕。第五，税收制度调整与经济发



展阶段存在一定程度的脱节。一方面，对经济数字化转型的适应性不足，出现了较多的税收征管漏洞和税收流失；另一方面，对经济高质量发展背景下的绿色低碳发展、产业结构升级、新旧动力转换等的推动作用仍显不足。

（五）纵向财政失衡严重，转移支付规模过大，面临不可持续、效率损失和逆向选择等问题

自 1995 年起我国开始建立税收返还和转移支付制度并逐步规范，用以解决地方政府纵向财政收支缺口并调节地区间横向财力差距。但多种因素作用下地方政府的支出责任越来越重，地方财政资金缺口越来越大，迫使中央不断追加转移支付，2023 年已突破 10 万亿元。不断增加的转移支付虽然解决了地方部分收支缺口，有利于基层“三保”，但是长期下去不仅掣肘中央财政，而且不利于经济高质量发展。第一，中央政府对地方居民偏好了解有限，转移支付难以精准匹配地区居民需求，从而降低转移支付资金使用效率，不利于财政政策提质增效。第二，五级行政管理体制下各级政府间存在较严重的信息不对称，中央政府难以完全了解和约束地方政府行为，加上转移支付资金使用监督和评价机制有待健全，转移支付资金可能被浪费和挪用，不利于中央宏观调控。第三，转移支付容易产生逆向选择，使地方政府履职和经济增长的部分成本转嫁到其他地区，导致地方政府将较多精力用于争取更多转移支付而不是提高财政自给能力，不利于调动地方政府推动经济高质量发展的积极性。

三、以新一轮财税体制改革推动经济高质量发展的着力点

新一轮财税体制改革既要立足于当前的宏观经济和财政形势，更要着眼于构建统一大市场、统筹发展与安全、推动绿色转型和促进共同富裕等中长期国家发展战略，构建与经济发展阶段和目标相适应的财税管理体制，增强财税体制服务国家重大战略和经济高质量发展的效能。

（一）进一步厘清政府与市场的边界，明确资源配置中市场发挥决定性作用、政府发挥引导作用，进一步释放经济发展潜力

一是持续推动政府职能转变，减少不必要的行政干预，优化营商环境，促进科技创新。通过简政放权、降低部分行业准入门槛、改善营商环境，减少政府对企业生产经营过程的干预，降低制度性交易成本，促进企业创新和经济增长动能转换。二是持续深化事业单位分类改革和国有企业改革，积极推动城投公司市场化转型。三是清理各类不合理的税收返还、税收奖励、财政补贴等地方性优惠政策，并建立动态监督机制，促进公平竞争，稳定市场预期。四是通过强化预算硬约束等制度建设减少地方政府对金融机构的干预，提高地区金融资源配置效率。五是根据经济发展状况动态优化政府职责范围，合理控制政府规模。例如，根据财政管理数字化水平和人口流动情况，动态调整地区财政供养人员数量，减轻财政支出压力；动态优化各类财政补贴标准和资质筛选机制，避免政府兜底责任无序扩张等。

（二）深化事权与支出责任划分改革，强化中央政府职责，减轻地方政府支出压力

从国际经验来看，我国中央政府支出占全国财政支出的比重显著低于其他国家。随着经济发展水平的提高和发展阶段的转变，中央政府应在促进社会公平、环境保护、区域协调发展、构建全国统一大市场等领域发挥更大作用。一是中央政府上收部分事权与



支出责任，逐渐提高中央政府在事关全局性利益领域的直接支出责任，避免以转移支付的形式将中央事权和共同事权转嫁给地方执行，减轻地方政府实际支出压力。二是加强中央政府机构和人员能力建设，强化垂直管理和部门实体化，推动中央政府职能转变，促进中央政府在部分事权中从规则制定者和命令者角色，逐渐向参与者和执行者转变。三是通过优化与事权与支出责任划分改革配套的转移支付制度、预算管理制度，推动地方政府积极转变政府职能和经济发展思路，激励地方政府加大民生和基本公共服务支出。

（三）优化政府间收入划分，增强地方财政可持续性

地方政府缺乏主体税种是我国税制结构和分税制共同导致的，培育地方主体税种是一项长期工程，需要通过更大范围的深层次改革予以解决。未来相当一段时间内，中央与地方收益共享、风险共担的共享税仍是地方政府收入的主要来源，这是关于中央与地方收入划分格局的基本事实。新一轮财税体制改革要避免夸大地方主体税种的作用而在政府间收入划分改革上止步不前。一是通过强化预算硬约束、健全政策监督机制、清理不规范的地方性税收优惠和补贴政策等措施，降低共享税给地方政府和经济发展带来的负面影响。二是通过规范地方非税收入、合理划分国有资产及其相关收入等方式，积极完善地方政府收入体系，提升地方政府收入质量，增强地方政府财政可持续性。应积极探索国有资产及其相关收入的政府间划分机制，通过合理划分产权和设置奖惩机制，抑制地方保护主义和土地市场畸形发展，减轻地方财政对房地产市场的依赖，促进地区经济发展方式转变。三是将消费地原则嵌入中央对地方增值税返还机制或转移支付制度中，一定程度上建立起增值税地区间横向分配机制，减轻生产地课税的不利影响，进一步促进地区协调发展和全国统一大市场的形成。

（四）通过持续推动税制改革，提高税制服务经济高质量发展的针对性和有效性

第一，通过不断完善个人所得税制和财产税制，逐步提高直接税的比重，以增强税制调节收入分配、促进社会公平的职能。按照“宽税基、低税率、严征管”的思路持续推进个人所得税制改革。第二，以消费税征税环节后移为突破点，逐步减少直接对企业征收的税种，减轻企业税负感。将消费税环节后移到零售环节，一方面可以减少对生产环节征税，减轻企业税负感，另一方面使消费税按消费地原则课税，有利于生产地产业结构转型，强化消费税的引导作用。第三，加强税制对科技创新和绿色转型的支持作用。继续推进消费税、资源税扩围，适度提高环保税税率，充分发挥税收保护环境、促进绿色发展的作用。持续优化促进企业创新的税收优惠政策，进一步激发微观主体创新动力，促进经济新旧动能转换。第四，增强税制服务数字经济的有效性。构建与数字经济和经济高质量发展阶段相适应的税制，稳妥研究探索数字资产税、数字服务税、平台税等新税种，强化数字经济时代下的税收征管，减少税收流失。

（五）优化转移支付制度，提高财政资金使用效率

现有分税制基本框架下，转移支付制度在未来较长时间内仍然具有重要的作用。目前转移支付制度的改革相对缓慢，应尽快在优化政府间事权与支出责任划分、收入划分的基础上调整和优化转移支付制度。一方面，配合事权和支出责任上移的改革，推进转移支付规模稳中有降。随着部分中央事权的上收和中央政府履职能力的增强，地方政府的收支矛盾将有所缓解，转移支付规模应随之下降。避免一味加大中央对地方转移支付的僵化思维，客观、全面审视转移支付的作用。另一方面，继续完善转移支付制度。一是尽快明确中央与地方共同财政事权转移支付的定位和性质，创新共同财政事权转移支



付的资金分配方式，调动地方政府在相关公共服务领域投入的积极性。二是优化一般性转移支付的结构，逐步取消税收返还，提高均衡性转移支付和分类转移支付的比重。由于税收返还不利于调节地区间财力差距，未来应更加谨慎地使用税收返还的形式，以更好地促进区域协调发展。三是健全转移支付资金使用的过程监督和效果评价机制，确保转移支付资金能够达到中央政策目标，提高转移支付资金使用效率。



分析师简介

罗志恒，2020年11月加入粤开证券，现任总裁助理，兼首席经济学家、研究院院长，证书编号：S0300520110001。

分析师声明

本报告署名分析师在此声明：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，在执业过程中恪守独立诚信、勤勉尽职、谨慎客观、公平公正的原则，独立、客观地出具本报告，结论不受任何第三方的授意或影响。本报告反映了本人的研究观点，不曾因，不因，也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接接收到任何形式的报酬。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的12个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于10%；

增持：相对大盘涨幅在5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的12个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深300指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数5%以下。



免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“本公司”）向专业投资者客户及风险承受能力为稳健型、积极型、激进型的普通投资者客户（以下统称客户）提供。若您并非上述类型的投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研究报告中的任何信息。公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的公开信息和资料，但本公司不保证信息的准确性和完整性，亦不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。本公司可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。本公司并不对其他网站和各类媒体转载、摘编的本公司报告负责。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。

联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：www.ykzq.com